

De overgang van WW naar bijstand vraagt om een andere houding ten opzichte van het zoeken naar werk. De eisen waar de werkloze aan moet voldoen in beide activeringsregimes verschillen behoorlijk. Hoe kan deze overgang soepeler verlopen? En wat kunnen UWV en gemeenten hierin betekenen?

DOOR Leni Beukema en Charlotte Ellenbroek

Onderzoek activeringsregimes

Hoe kan de overgang van WW naar bijstand soepeler verlopen?

Wanneer de WW-periode afloopt en een werkloze geen betaald heeft gevonden, dan wacht mogelijk de gang naar de sociale dienst om een bijstands-uitkering aan te vragen. Gemiddeld stroomt zo'n 6 procent van de mensen met een WW-uitkering door naar de bijstand. Zij vormen ongeveer 23 procent van het instroombestand van de gemeenten. Het regime in de bijstand heeft een ander karakter dan dat in de WW-periode. In de WW-periode ligt de nadruk op digitale dienstverlening, aangevuld met persoonlijke ondersteuning. De werkloze wordt geacht regelmatig te solliciteren en zich verder beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt. Vrijwilligerswerk is aan strenge eisen gebonden, waardoor zij hun werknemersvaardigheden doorgaans niet hebben kunnen onderhouden met het verrichten van additionele, onbetaalde werkzaamheden. In de bijstand wordt men daarentegen geacht vanaf het begin zo actief mogelijk te zijn. Of het nu betaald werk is of niet, alles staat in het teken van activering. In sommige gemeenten wordt een tegenprestatie verlangd, maar ook is men wettelijk verplicht zich in te schrijven bij een uitzendbureau, of de vaardigheden op peil te houden.

Onderzoek

Instituut Gak faciliteerde het landelijk netwerk van HRM-lectoren¹ om prak-

tijkgericht onderzoek te verrichten naar de aansluiting van de activeringsregimes van WW en bijstand, en naar de mogelijkheden om deze aansluiting te optimaliseren. Hiermee kreeg het netwerk ook de kans om praktijkgericht onderzoek nadrukkelijker op de kaart te zetten. Bij dit soort onderzoek brengen onderzoekers samen met praktijkpartners problemen en oplossingen die in de praktijk zijn ontwikkeld in kaart, en bekijken ze wat er goed gaat en wat minder goed. Het begrip 'fitting practices' is daarbij cruciaal: het gaat erom wat werkt in een bepaalde context. We zochten dan ook naar praktijken waar innovaties zijn gerealiseerd die de beide activeringsregimes beter op elkaar hebben afgestemd. De volgende onderzoeksvragen waren leidend voor ons onderzoek:

- Hoe wordt er in succesvolle Regionale Werkbedrijven op zowel beleids- als uitvoeringsniveau samengewerkt om de afstemming tussen de uitkeringsregimes van WW en bijstand te optimaliseren?
- Welke mogelijkheden zien de gesprekspartners op de terreinen beleid, organisatie en uitvoering (en de samenhang daartussen) voor optimalisering van de afstemming van de verschillende activeringsregimes?

Een serie gesprekken met relevante stakeholders op landelijk niveau vormde het vertrekpunt van het onderzoek.

Vervolgens hebben we op vijf locaties² kwalitatief onderzoek gedaan en via interviews, observaties en documentanalyse een beeld van de situatie verkregen. Dit beeld is voorgelegd aan betrokkenen op de verschillende locaties en gecheckt op herkenbaarheid en volledigheid. Ook is een innovatiekring in het leven geroepen, bestaande uit deelnemers vanuit de verschillende praktijken, aangevuld met enkele landelijk opererende vertegenwoordigers van onder meer het Ministerie van SZW, UWV en de landelijke Werkkamer. In dit gezelschap zijn ervaringen uitgewisseld en is gesproken over gemeenschappelijke kernthema's en over ideeën voor verbetering van de afstemming van activeringsregimes.

Grondpatronen

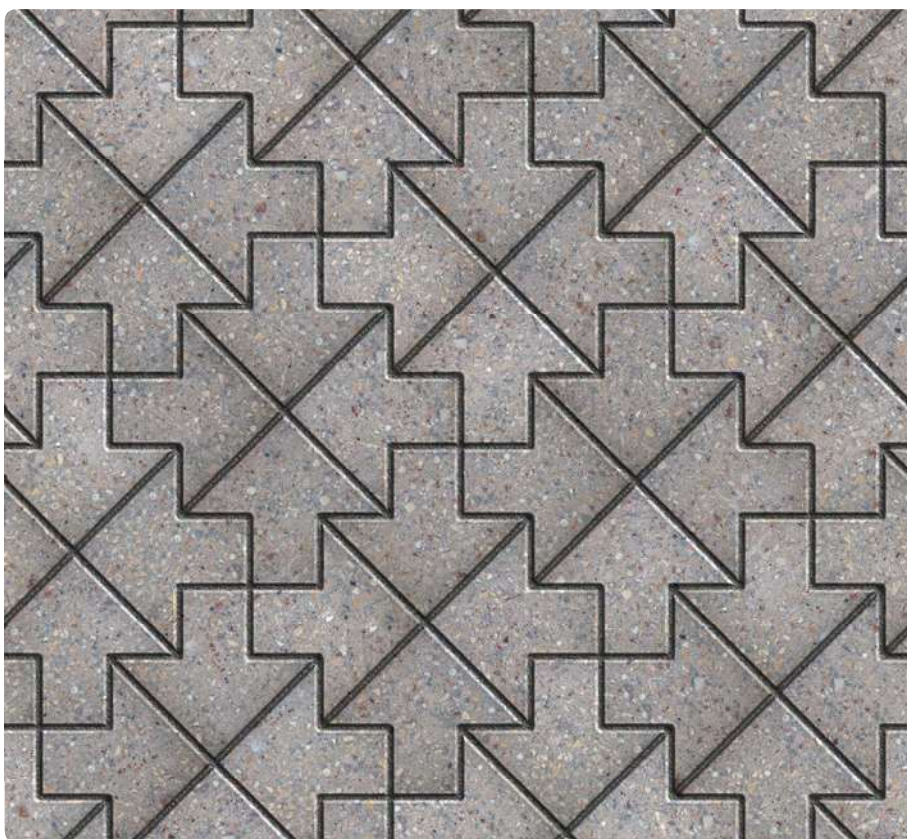
We vonden een scala aan verschillen tussen de aanpakken in de laatste maanden van de WW-periode (Max-WW genoemd). Op sommige plaatsen richtten men zich in de Max-WW vooral op voorlichting geven, op andere volgde daarna een periode van activering en matching waarin gezamenlijk opgetrokken werd. Afhankelijk van de schaalgrootte speelden informele contacten tussen sociale diensten en UWV een grote rol, soms waren speciale Max-WW-teams ingericht die speciaal voor deze groep aan het werk waren. In veel gevallen financierde de gemeenten de activiteiten, in een enkel geval was dat het UWV.

In deze diversiteit vonden we toch een aantal grondpatronen, die de basis vormden voor de conclusies en aanbevelingen. We lichten hier een aantal bevindingen eruit³:

Alle innovatiepogingen richten zich op verandering van de attitude van de uitkeringsgerechtigde. Dat wil zeggen: deze wordt voorbereid op een verandering in regime. De wettelijke regimes zelf veranderen niet, wel worden instrumenten uit beide regimes uitgewisseld.⁴ Voor de gemeente vallen de gevonden innovaties onder preventie; instrumenten worden al in de WW-fase ingezet om toeleiding naar werk te bespoedigen en doorstroom naar bijstand af te remmen of te voorkomen. Daar waar in de casussen gekozen wordt voor een intensieve persoonlijke benadering in de fase van begeleiding en matching, zoals die veelal in gemeenteland gehanteerd wordt (Den Bosch, Rotterdam-Zuid en Drechtsteden), leidt dat ook tot versnelde uitstroom uit de uitkering. In deze casussen zien we ook een optimalisering van de afstemming van activeringsregimes: de aanpak van de Max-WW-trajecten vertoont (grote) overeenkomsten met die van de Sociale Dienst, dus met veel aandacht voor een persoonlijke benadering. Naarmate de samenwerking structureler is ingebed in de organisatie, is het primaire proces minder complex en kan de aanpak krachtiger zijn. Informele contacten zijn een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor optimalisering van de samenwerking. Innovatie is sterk wanneer het een appel doet op de professionele trots van uitvoerenden en wanneer vanuit het primaire proces de afstemming gecreëerd kan worden. Organisatie en beleid moeten werkzame onderdelen ondersteunen. Samenwerking in het Max-WW-traject bevordert de uitstroom naar werk. In Den Bosch blijkt dit langjarig (30 tot 40% beperking doorstroom naar bijstand). In Rotterdam en Dordrecht zijn de cijfers voor het eerste jaar veelbelovend.

Werkgeversbenadering

De manier waarop en de mate waarin werkgevers benaderd worden, verschilt in de verschillende casussen: Drechtsteden werkt met een werkgeversbenadering, waardoor de nadruk op matching ligt. Het Max-WW-team benadert mensen als werkzoekende en legt ook verantwoor-



Ondanks een scala aan verschillen tussen de aanpakken in de laatste maanden van de WW-periode, vallen er wel bepaalde patronen te herkennen.

delijkheid bij hen. Dat wil zeggen: vrijwillige aanmelding bij het Max-WW-traject en daarin vertrouwen geven dat een baan haalbaar is. Sanctie is op de achtergrond aanwezig, namelijk het strengere regime van de bijstand. De meest kansrijke mensen die vanuit de Max-WW-periode uit de uitkering stromen worden snel aan een baan geholpen. Er is sprake van een relatief grote uitstroom, in 2017 is iets meer dan de helft van de deelnemers geplaatst op een betaalde baan. Een beperking van deze aanpak is het uitgangspunt dat mensen zelf regie kunnen nemen. Dat blijkt niet altijd haalbaar; deze mensen krijgen pas in de bijstandperiode aandacht. Den Bosch, Rotterdam-Zuid (en ook Nijmegen, waar de pilot vooral gericht is op werving) hanteren een preventieve benadering en starten het traject bij de uitkeringsgerechtigde: die krijgt een oproep (meer of minder verplicht) om te bespreken welke banen geschikt zouden kunnen zijn en vervolgens wordt hij/zij getraind om te solliciteren. Door het vertrekpunt bij de uitkeringsgerechtigden te leggen, worden hun arbeidsmarktcompetenties versterkt, maar hoe de bekendheid met vacatures vergroot kan worden, blijft de vraag.

Werkpleinen Drentsche Aa en Fivelingo hebben een meer gemixte benadering, mede mogelijk gemaakt door de schaalgrootte. De start van het traject ligt bij de uitkeringsgerechtigde, en door regelmatig contact met het Werkgeversservicepunt is er zicht op vacatures.

Ongewis

De kwestie Max-WW werd voorheen vooral gedefinieerd voor diegenen die na een driejarige WW-periode door dreigden te stromen naar de bijstand. In de praktijk raakt het inmiddels echter meerdere doelgroepen. Vooral voor jongeren zien we op enkele plekken een expliciete aanpak, evenals voor de groep 'kort-WW'. Mensen met een arbeidsbeperking die voor kortere tijd in de WW komen, vallen vaak buiten de Max-WW-aanpak. De gemeenten gaan met deze mensen aan de slag in het kader van de Participatiewet, met name als zij recht blijken te hebben op een (aanvullende) uitkering. Tot slot neemt met het aantrekken van de arbeidsmarkt de complexiteit van de problematiek van de doelgroep toe. Dit zal van invloed zijn op de uitstroom, en of dat opgevangen wordt door de aantrekkelijke arbeidsmarkt is vooralsnog ongewis.

Succesfactoren

In de fase van selectie en voorlichting blijken belangrijke werkende factoren:

- Voorselectie van potentiële deelnemers aan het traject. Dat wil zeggen: duidelijkheid over wie in aanmerking komt voor de bijstand en wie niet
- Schaalgrootte die informele kennis van de klant mogelijk maakt
- Aandacht voor het belang van gemeenten bij preventie
- Diversiteit aanbrengen in aanpak voor specifieke groepen

Succesfactoren in de fase van begeleiding, activering en matching zijn:

- Een vast contactpersoon voor persoonlijke benadering en intensieve begeleiding

- Een dedicated team of functionaris, zodat er geconcentreerde aandacht op de problematiek kan zijn en blijven. Daardoor ontstaat ook handelingsvrijheid om een geschikte werkwijze te vinden.
- Goede (met ruimte voor informele) communicatielijnen, zowel in de uitvoering als tussen leidinggevend van verschillende organisaties
- Gegarandeerde en meerjarige financiering
- Praktische oplossingen voor omgang met systemen tussen verschillende organisaties
- Stimulering van bottom-up start van de nieuwe werkwijze door bestuurders en management verhoogt kans op borging in de uitvoering

Een vast contactpersoon is een doorslaggevende succesfactor.

Mate van verplichtend karakter van het Max-WW-traject. Van belang is gerichte uitnodiging bij de voorlichting, waarbij verplichting in de toon vervat zit en mensen bij niet-verschijnen worden nagebeld. Na de voorlichting blijkt vrijwillige deelname aan traject een belangrijke motivator voor actieve participatie van de deelnemers. Construeer een **kennisbank** met relevante instrumenten, die zowel in de (laatste) WW- als in de bijstandperiode ingezet kunnen worden. Landelijk UWV is hier op dit moment mee bezig. Aandacht voor de regionale diversiteit blijft daarbij nodig.

Aandacht voor verschillende doelgroepen. Max-WW onderverdelen in kort WW en langdurig WW is zinvol, evenals extra aandacht voor jongeren. Onderzoek hoe de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking in de overgang van WW naar bijstand het beste kan gebeuren, inclusief inzet van instrumenten zoals proefplaatsingen in WW-periode. ■

Leni Beukema is lector Duurzaam HRM aan de Hanzehogeschool Groningen. **Charlotte Ellenbroek** is onderzoeker bij het lectoraat Duurzaam HRM en docent bij de opleiding Toegepaste Psychologie van de Hanzehogeschool Groningen.

De ontwikkelingen zijn in volle gang, aansluitend bij de specifieke regionale context.

- Door vrijwilligheid ligt de regie bij de deelnemer, aansluiten bij motivatie is goed mogelijk
- Psychologisch beïnvloeden van deelnemers tot het oprekken van zoekgedrag, van droombaan naar broodbaan
- De kracht van een dedicated team of functionaris. Voor werknemers van de staande organisatie van het UWV blijken vanuit de UWV-organisatie nogal eens andere taken noodzakelijk, waardoor de prioriteiten verschuiven. Is een team of projectcoördinator dedicated aan deze klus dan blijft Max-WW altijd doorgaan.
- Gebruik maken van informele contacten in kleinere verbanden, netwerken organiseren in grotere steden. Warme overdracht van kennis in hoofden van de professionals lijkt de smeerolie van succesvolle aanpakken.
- Professionaliteit van de betrokken medewerkers is belangrijk en de basis voor maatwerk
- Gedragen visie, die doorloopt in de aanpak in de verschillende fasen

Succesfactoren in het secundair proces: de inrichting en aansturing van de organisatie

- Gedeelde visie op de benadering van re-integratie van ketenpartners

Aandachtspunten

De ontwikkelingen in het beleid richting arbeidsmarktregio's zijn in volle gang, aansluitend bij de specifieke regionale context. In onze aanbevelingen willen we dan ook niet een algemeen sjabloon aanbieden; het gaat erom op regionaal niveau een aanpak te kiezen die past bij de specifieke situatie op de arbeidsmarkt en bij de (historische) succesfactoren in de samenwerking tussen UWV en gemeente. Max-WW-trajecten kunnen daarbij wellicht een katalysator vormen. Voor gesprekken tussen UWV en gemeenten komen de volgende aandachtspunten naar voren:

De visie op re-integratie. Werken we aanbodgericht vanuit de klant, hanteren we een werkgeversbenadering of een mix van beide? Deze keuze is bepalend voor de inrichting van het primaire proces en voor de bejegening van de deelnemer. Aansluiting bij de aanpak van de Sociale Diensten blijkt een doorslaggevende succesfactor. **'Ken Uw klant'** is een belangrijke voorwaarde voor een goede selectie voor een Max-WW-traject. Dit is niet altijd gemakkelijk waar gegevens tussen twee organisaties uitgewisseld worden, maar er zijn creatieve oplossingen denkbaar. 'Ken Uw klant' is eveneens belangrijk bij begeleiding en matching.

Noten

- 1 Zie voor meer informatie www.hrmlectoren.nl.
- 2 Te weten: werkpleinen Fivelingo (o.a. Delfzijl) en Drentsche Aa (o.a. Assen), beide behorende tot arbeidsmarktregio Groningen; Rijk van Nijmegen; Rotterdam-Zuid en Drechtsteden (o.a. Dordrecht). Vanwege de voorlopers rol die 's-Hertogenbosch heeft gespeeld op dit dossier, zijn later ook hier gesprekken gevoerd.
- 3 De rapportage van het onderzoek kan bij de auteurs worden opgevraagd.
- 4 In de loop van het onderzoek is UWV wel gestart met een nieuw dienstverleningsmodel, waarin ook persoonlijk contact tot de mogelijkheden gaat behoren. In de praktijk blijkt dat de doorwerking hiervan tijd in beslag neemt, zodat veel van onze respondenten (met name klanten en professionals van gemeente-zijde) hun antwoorden hebben gebaseerd op de situatie zoals zij die van de laatste jaren kennen.